

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pertambahan jumlah penduduk yang pesat di Indonesia diiringi dengan kemajuan teknologi, lajunya perkembangan industrialisasi dan arus urbanisasi memberikan implikasi pada tekanan terhadap masalah sosial. Maka yang terjadi adalah kesulitan bagi setiap individu dalam mengupayakan adaptasi atau penyesuaian diri terhadap masyarakat modern. Kesulitan dalam beradaptasi dapat menyebabkan kebimbangan, kebingungan, kecemasan dan juga konflik, baik konflik internal maupun eksternal. Dampak yang diakibatkan adalah pola tingkah laku yang menyimpang dari norma-norma umum, dengan melakukan aktivitas yang menguntungkan diri sendiri dan merugikan pihak lain.

Masalah sosial dapat dipahami sebagai suatu kondisi yang tidak sesuai, bertentangan, atau dapat mengancam nilai-nilai penting yang ada di dalam masyarakat. Dampak yang dirasakan masyarakat dengan adanya masalah sosial yaitu meningkatnya angka kematian, konflik sosial, terganggunya kenyamanan dan keamanan, dan menimbulkan kerusakan fisik. Beberapa contoh masalah sosial yang akhir-akhir ini sering terjadi di Indonesia dan sangat meresahkan masyarakat salah satunya adalah fenomena kenakalan remaja.

Masa remaja merupakan masa peralihan dari anak-anak ke dewasa, jadi seorang remaja sudah tidak dapat dikatakan sebagai anak-anak namun juga belum cukup matang untuk dapat dikatakan dewasa. Menurut WHO, remaja adalah

penduduk dalam rentang usia 10-19 tahun. Menurut Peraturan Menteri Kesehatan RI Nomor 25 tahun 2014, remaja adalah penduduk dalam rentang usia 10-18 tahun, sedangkan menurut Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana (BKKBN) rentang usia remaja adalah 10-24 tahun dan belum menikah (Kemenkes RI, 2014). Berdasarkan Surat Keputusan Bersama tanggal 22 Desember 2009 tentang Penanganan Anak Yang Berhadapan Dengan Hukum pada pasal 1 huruf a bahwa anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun termasuk anak yang masih dalam kandungan. Adanya Perbedaan rentang umur yang dikeluarkan oleh WHO, Kementerian Kesehatan RI, dan BKKBN maka dalam penelitian ini peneliti akan menggunakan rentang usia remaja yang dikeluarkan oleh Kementerian Kesehatan RI yaitu 10-18 tahun.

“Juvenile delinquency ialah perilaku jahat (*dursila*), atau kejahatan/kenakalan anak-anak muda; merupakan gejala sakit (patologis) secara sosial pada anak-anak dan remaja yang disebabkan oleh satu bentuk pengabaian sosial, sehingga mereka itu mengembangkan bentuk tingkah-laku yang menyimpang.” (Kartono, 2017:6)

Kenakalan remaja yang terjadi saat ini sudah mulai terjadi pergeseran dimana mengarah kepada tindak kriminalitas yang secara yuridis menyalahi ketentuan-ketentuan pidana. Secara hukum, remaja yang melakukan tindak pidana atau korban tindak pidana termasuk ke dalam kategori anak berhadapan dengan hukum atau yang biasa disebut dengan ABH. Contoh perbuatan yang termasuk ke dalam tindak kriminal misalnya pembunuhan, perampasan, perampokan, penyerangan, penggarongan, pemerkosaan dan pencabulan. Pencurian, tawuran dan perkelahian antar pelajar serta penyalahgunaan narkoba.

Tabel 1.1
Data Anak sebagai Pelaku Kejahatan di Indonesia
Tahun 2015-2018

No.	Tahun	Jumlah
1.	2015	1.221
2.	2016	1.314
3.	2017	1.403
4.	2018	1.434

Sumber : Komisi Perlindungan Anak Indonesia, (2019) diolah

Berdasarkan data pada tabel 1.1 diketahui bahwa terjadi peningkatan setiap tahunnya pada jumlah pelaku kejahatan anak sejak tahun 2015 hingga 2018. Data tersebut menjadi bukti bahwa telah terjadi peningkatan tren kenakalan remaja di Indonesia yang mengarah pada tindak kriminal atau bertentangan dengan hukum. Menurut riset yang dilakukan oleh KPAI terhadap 15 lapas di Indonesia bahwa faktor yang mendorong perbuatan kejahatan tersebut didominasi oleh pergaulan dan media sosial. Sementara itu, jenis perbuatan melanggar hukum yang banyak dilakukan anak-anak lainnya adalah mencuri, kekerasan fisik, penganiayaan, tawuran, hingga berkembang menjadi pembacokan.

Meningkatnya fenomena kenakalan remaja salah satunya sejalan dengan meningkatnya jumlah anak yang putus sekolah di berbagai provinsi di Indonesia. Pendidikan merupakan suatu hal yang sangat penting untuk dapat membentuk karakter dan mental anak-anak sebagai generasi penerus bangsa. Pendidikan juga menambah ilmu pengetahuan, wawasan, dan juga pengalaman yang baik untuk anak-anak kedepannya. Jumlah anak putus sekolah di Indonesia cukup tinggi apalagi di pulau Jawa yang sangat padat penduduk.

Tabel 1.2
Data Anak Putus Sekolah (SD, SMP, SMA, dan SMK) di Pulau Jawa
Tahun Ajaran 2017/2018

No.	Provinsi	Jumlah
1.	DKI Jakarta	6.490
2.	Jawa Barat	35.206
3.	Jawa Tengah	18.378
4.	Yogyakarta	1.805
5.	Jawa Timur	25.077
6.	Banten	8.468

Sumber : Statistik Pendidikan (2019) diolah

Berdasarkan data 1.2 terkait jumlah Anak Putus Sekolah (APS), Jawa Tengah menduduki peringkat 3 di pulau Jawa. Hal ini bertolak belakang dengan provinsi Yogyakarta yang hanya berjumlah 1.805 anak yang mengalami putus sekolah, bila dianalisa berdasarkan letak wilayah, Provinsi Jawa Tengah sangat berdekatan dengan provinsi Yogyakarta namun kesadaran pendidikan dapat dikatakan lebih rendah dibandingkan dengan Yogyakarta. Anak putus sekolah dipengaruhi oleh berbagai faktor dan kemiskinan paling mendominasi. Tidak mengenyam bangku sekolah membuat anak-anak mencari kegiatan-kegiatan yang justru negatif dan mendapatkan teman pergaulan yang bisa saja tidak sesuai dengan umurnya yang akhirnya berakibat pada melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan norma hukum.

Provinsi Jawa Tengah merupakan salah satu provinsi di pulau Jawa yang memang memiliki wilayah yang strategis dan cepat mendapatkan dampak dari adanya arus modernisasi saat ini. Pengaruh yang didapatkan dari adanya arus modernisasi di Jawa Tengah tentu berdampak negatif maupun positif, khususnya bagi remaja di Jawa Tengah. Kantor wilayah Kemenkumham Jawa Tengah, per-

Maret 2018 terdapat 106 anak dengan status anak pidana. Sementara, 1.412 anak lainnya menjalani proses diversi. Sedangkan berdasarkan data yang dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal Pemasyarakatan (Ditjen PAS) Kementerian Hukum & HAM di Provinsi Jawa Tengah per september 2019 terdapat tahanan anak berjumlah 31 dan narapidana anak sejumlah 71 yang tersebar di seluruh lembaga pemasyarakatan kantor wilayah Jawa Tengah.

Peningkatan jumlah anak sebagai pelaku tindak pidana juga sangat dirasakan di wilayah Kabupaten Tegal. Peningkatan jumlah anak sebagai pelaku tindak pidana di Kabupaten Tegal diketahui berdasarkan data permasalahan anak berhadapan dengan hukum yang dimiliki oleh Kepolisian Resor Tegal.

Tabel 1.3
Data Permasalahan Anak Berhadapan dengan Hukum (ABH)
di Kabupaten Tegal Tahun 2017

Pasal	Tindak Pidana	Usia Pelaku	Jumlah Pelaku
Pasal 363 KUHP	Pencurian	16 tahun	1
		17 tahun	1
Pasal 81 ayat (2) UU No. 17 tahun 2016 tentang perlindungan anak	Menyetubuhi anak dibawah umur	18 tahun	3
		16 tahun	1
	Pencabulan	16 tahun	1
Ps1 80 ayat (1) UU No. 35 tahun 2014 ttg perlindungan anak dan pasal 2 UU darurat No 12 tahun 1951 ttg kepemilikan senjata tajam	Kekerasan terhadap anak dibawah umur disertai menggunakan senjata tajam jenis parang	18 tahun	1
Pasal 170 KUHP	Pengeroyokan	17 tahun	1
Total			9

Sumber : Kepolisian Resor Tegal, (2018) diolah

Tabel 1.4
Data Permasalahan Anak Berhadapan dengan Hukum (ABH)
di Kabupaten Tegal Tahun 2018

Pasal	Jenis Tindak Pidana	Usia Pelaku	Jumlah Pelaku
Psl 81 UU RI No. 35 tahun 2014	Menyetubuhi Anak Dibawah Umur	18 tahun	2
		17 tahun	1
Pasal 363 KUHP	Pencurian	17 tahun	1
Total			4

Sumber : Kepolisian Resor Tegal, (2019) diolah

Tabel 1.5
Data Permasalahan Anak Berhadapan dengan Hukum (ABH)
di Kabupaten Tegal Tahun 2019

Pasal	Tindak Pidana	Usia Pelaku	Jumlah Pelaku
Pasal 363 KUHP	Pencurian	16 tahun	3
		17 tahun	1
		18 tahun	1
Pasal 81 UU No. 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak	Menyetubuhi Anak di Bawah Umur	17 tahun	1
		18 tahun	1
Pasal 80 UU No. 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak dan Pasal 339 KUHP	Kekerasan hingga menyebabkan kematian	15 tahun	1
		18 tahun	2
Pasal 82 UU No. 35 tahun 2014 tentang Perlindungan Anak	Pencabulan	15 tahun	1
		18 tahun	1
Pasal 170 KUHP dan Pasal 351 KUHP	Kekerasan atau penganiayaan	16 tahun	1
		17 tahun	1
Pasal 281 KUHP	Kejahatan thd kesopanan di muka umum	17 tahun	1
Total			15

Sumber : Kepolisian Resor Tegal, (2019) diolah

Berdasarkan tabel 1.3, tabel 1.4 dan tabel 1.5 dapat diketahui bahwa terjadi peningkatan kasus permasalahan Anak Berhadapan dengan Hukum (ABH) yang ditangani oleh Kepolisian Resor Tegal meskipun pada tahun 2018 mengalami penurunan namun pada tahun 2019 mengalami peningkatan yang cukup tinggi dan tindak pidana yang dilakukan juga lebih variatif. Berdasarkan data tersebut yang paling banyak terjadi adalah pelanggaran terhadap pasal 81 ayat (2) UU RI No. 17 tahun 2016 tentang perlindungan anak dengan jenis tindak pidana yaitu menyetubuhi anak di bawah umur. Hal tersebut tentu sangat miris, dimana remaja justru bertindak seperti seseorang yang telah dewasa. Menurut Kepala Unir Perlindungan Anak Kepolisian Resor Tegal bahwa data tersebut hanya data yang dilaporkan kepada pihak kepolisian sedangkan kasus-kasus lain masih banyak yang tidak dilaporkan artinya diselesaikan secara kekeluargaan.

Kenakalan remaja dipengaruhi oleh faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal merupakan faktor yang muncul dari dalam diri individu remaja. Menurut Kartono, faktor internal tersebut antara lain reaksi frustrasi negatif yang berkaitan dengan cara adaptasi yang salah terhadap tuntutan zaman modern yang serba kompleks, gangguan pengamatan dan tanggapan pada anak-anak remaja, gangguan cara berfikir dan intelegensi pada diri remaja, dan gangguan emosional/perasaan. Remaja yang terganggu jiwanya akan memperalat pikirannya sendiri untuk membela dan membenarkan gambaran-gambaran semu dan tanggapan yang salah. Akibatnya, reaksi dan tingkah laku anak menjadi tidak terkendali.

Faktor eksternal yang mempengaruhi kenakalan remaja menurut Kartono antara lain lingkungan keluarga, lingkungan sekolah, dan masyarakat. Keluarga

memberikan pengaruh pada pembentukan watak dan kepribadian anak, serta menjadi unit sosial terkecil yang memberikan fondasi primer bagi perkembangan anak. Berdasarkan faktor lingkungan keluarga, terdapat empat hal yang mempengaruhi yaitu *broken home*, perlindungan yang berlebihan, penolakan dari orangtua, dan pengaruh buruk dari orangtua. Di Kabupaten Tegal, kasus perceraianya cukup tinggi dimana pada tahun 2019 terdapat setidaknya 13 kasus perceraian setiap harinya dan perceraian tersebut disebabkan karena faktor ekonomi dan usia pernikahan yang masih muda.

BUMIJAWA – Kasus pernikahan usia dini di Kabupaten Tegal semakin marak. Pemicunya mayoritas hamil di luar nikah. Terhitung sejak januari hingga september lalu, jumlahnya lebih dari 60 pasangan remaja. (Radartegal.com, Sabtu, 30/11/2019)

Masalah banyaknya remaja yang hamil di luar nikah salah satunya diakibatkan karena orangtua yang kurang dapat memperhatikan pergaulan anaknya, membiarkan anaknya berpacaran dan budaya agama yang tidak tumbuh dalam diri remaja itu sendiri. Untuk menutupi kesalahan anaknya, orangtua mengajukan dispensasi nikah dari Pengadilan Agama (PA) Slawi untuk dapat mengizinkan anaknya menikah di usia yang sangat muda dan akhirnya tidak memperoleh pendidikan formal yang semestinya.

Masalah tersebut menjadi perhatian pemerintah daerah Kabupaten Tegal, dengan banyaknya kasus remaja yang hamil diluar nikah maka pemkab Tegal mengadakan sosialisasi di Kecamatan Bumijawa melalui Deklarasi Pencegahan Perkawinan Anak. Bupati Tegal menghimbau kepada para orangtua untuk dapat peka terhadap perkembangan teknologi dan ikut serta mengawasi pergaulan anaknya untuk menekan jumlah remaja yang hamil di luar nikah.

Perlindungan yang berlebihan dari orangtua juga menyebabkan anak bergantung kepada bantuan orangtua. Salah satu perlindungan anak yang berlebihan adalah ketika anak melakukan kesalahan, orangtua akan membela anaknya yang salah. Hal tersebut terlihat dari ketika seorang anak melakukan tindak pidana, dalam proses diversi orangtua pelaku akan meminta keringanan hukuman untuk anak. Selain itu, ketika terjadi masalah di sekolahpun, orangtua juga cenderung akan membela anaknya yang salah. Orangtua tidak tegas untuk mengatakan bahwa anaknya salah sehingga akan berakibat pada kebingungan anak untuk membenarkan sesuatu yang salah.

Faktor eksternal yang lainnya adalah faktor lingkungan sekolah. Hal tersebut berkaitan dengan dimana remaja itu bersekolah dan kemampuan guru dalam menanggapi perilaku pelajar di sekolah yang berpengaruh terhadap pola pikir dan tingkah laku remaja itu sendiri. Sekolah salah satu tempat dimana seorang remaja akan memperoleh teman sebaya yang memiliki frekuensi yang sama dalam bergaul. Selain itu, sekolah merupakan tempat yang paling lama untuk menghabiskan waktu dalam sepekan, dengan tekanan, kejenuhan, dan kurangnya fasilitas yang ada di sekolah dapat mengakibatkan remaja mengalami konflik batin. Kondisi sekolah yang tidak mendukung dan teman sebaya yang memberikan kesenangan ke arah sesuatu yang liar maka akan tumbuh perilaku delinkuen.

BALAPULANG - Sembilan siswa SMPN 1 Balapulang Kabupaten Tegal dikeluarkan dari sekolahnya. Sikap tegas sekolah itu disinyalir lantaran kesembilan siswa itu menyimpan obat-obatan terlarang Desember 2016 lalu. (Radartegal.com, Jum'at, 13/1/2017).

Kasus tersebut menjadi salah satu bukti hasil penelitian BNN pada tahun 2017 bahwa 24% pelajar Indonesia mengkonsumsi narkoba. Hal ini sangat miris, bahkan pelajar SMP mempunyai keberanian yang cukup tinggi untuk membawa obat terlarang tersebut ke sekolah. Upaya koordinasi yang dilakukan dengan melakukan mediasi antara pihak kepolisian, orangtua, dan pihak sekolah berkaitan dengan masalah tersebut. Tentu menjadi dilema tersendiri bagi pihak kepolisian dan pihak sekolah mengenai masa depan anak tersebut, namun karena dapat mempengaruhi pelajar yang lainnya maka kesembilan pelajar tersebut dikeluarkan dari sekolahnya dan masalah diselesaikan secara hukum.

SLAWI – Belasan pelajar SMK di Kabupaten Tegal diamankan petugas Polres Tegal. Mereka ditangkap serta dibawa ke Mapolres Tegal usai tawuran di lapangan di Desa Kambangan. (m.tribunnews.com, Rabu, 23/10/2019)

Berdasarkan pernyataan tersebut bahwa teman sebaya menjadi salah satu faktor kenakalan remaja. Aksi tawuran antar beberapa SMK di Kabupaten Tegal ini hampir dilakukan setiap tahunnya dan dilakukan secara turun-temurun, alasannya sepele hanya karena saling tantang di media sosial. Pihak sekolah sendiri tentunya telah berkoordinasi dengan orangtua murid yang terlibat dalam aksi tawuran untuk dapat mengawasi anak-anaknya, karena aksi tawuran dilakukan di luar jam sekolah sehingga menjadi wilayah dari keluarga untuk mengawasi anaknya. Kemudian koordinasi yang dilakukan oleh pihak kepolisian dengan pihak sekolah adalah dengan melakukan pertemuan dengan seluruh kepala sekolah SMK tersebut dan juga pihak orangtua.

Masalah lain berkaitan dengan penggunaan kendaraan bermotor ke sekolah, untuk siswa kelas 1 SMA tentu belum mendapatkan SIM karena usia yang belum

17 tahun. Namun, hampir seluruh SMA/K di Kabupaten Tegal membolehkan anak didiknya membawa kendaraan bermotor meskipun belum memiliki Surat Izin Mengemudi (SIM). Sekolah yang memberlakukan peraturan mengenai penggunaan kendaraan bermotor bagi siswanya adalah salah satu SMK di Kecamatan Adiwerna. Di sekolah tersebut, siswa tingkat 1 tidak diperbolehkan membawa kendaraan bermotor. Namun, berdasarkan pernyataan salah satu siswa R (18) adanya tempat penitipan motor di depan sekolah menjadi kesempatan bagi siswa tingkat 1 akhirnya membawa kendaraan bermotor meskipun telah dilarang dan atas kehilangan apapun di luar tanggungjawab pihak sekolah. Meskipun pada awal peserta didik baru dan orangtua telah dihimbau mengenai peraturan tersebut.

Di Kabupaten Tegal, tidak hanya siswa/i SMA/K tingkat 1 yang diperbolehkan membawa motor oleh orangtuanya meskipun tidak mempunyai SIM. Beberapa SMP di wilayah Adiwerna juga terdapat masalah tersebut. Salah satu rumah warga yang menjadi tempat penitipan motor siswa/i SMP yang peneliti datangi bahwa setidaknya setiap hari terdapat 60-70 kendaraan bermotor yang ditiptkan dengan tarif Rp 2000,-. Menurut pernyataan dari penjaga tempat penitipan motor tersebut alasan para siswa/i membawa kendaraan bermotor adalah karena jarak dari rumah ke sekolah yang jauh, orangtua tidak bisa mengantar karena bekerja, dan tidak tersedianya kendaraan umum yang melintas di dekat sekolah. Pihak sekolah mengetahui hal tersebut dan tidak melakukan tindakan apapun karena menjadi tanggungjawab dari siswa/i tersebut. Ironisnya, dengan melakukan penelitian lebih lanjut, pelajar SMP tersebut tidak menggunakan helm dan merokok di jalan.

Faktor lain yang mempengaruhi kenakalan remaja adalah masyarakat. Salah satu hal yang menyebabkan masyarakat menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi kenakalan remaja adalah karena adanya pengabaian yang dilakukan terhadap anak-anak di lingkungan masyarakat dan juga karena kurangnya pengawasan. Adanya sikap ketidakpedulian dan kurangnya pengarahan membuat anak-anak sulit untuk memilah hal-hal yang boleh atau tidak dilakukan. Selain itu, berkaitan dengan stigma negatif atau *labeling* buruk yang dilakukan oleh masyarakat kepada seorang anak akan berpengaruh terhadap karakter anak.

Di Kabupaten Tegal, masyarakat cukup aktif melaporkan kegiatan-kegiatan pelajar yang negatif, salah satunya adalah pesta miras yang dilakukan oleh 63 pelajar di salah satu tanah milik warga.

DUKUHWARU - Sedikitnya 63 pelajar salah satu SMK swasta di Adiwerna terlibat pesta minuman keras (miras) di tanah kosong milik Wahidin warga Desa Selapura RT 01 RW 03 Kecamatan Dukuhwaru, Kamis (11/4). Sebanyak 106 unit sepeda motor dan tiga bendera sebuah SMK serta pelajar yang sedang pesta miras diamankan anggota Polsek Dukuhwaru dan Sabhara Polres Tegal. (Radartegal.com, Kamis, 11/4/2019).

Laporan yang disampaikan oleh pemilik tanah kosong tersebut sebagai bentuk kepedulian atas kondisi remaja, karena apabila dibiarkan maka kegiatan pesta miras tersebut akan berlanjut. Masalah tersebut tentu menjadi *boomerang* bagi tenaga pendidik di sekolah tersebut. Namun hal tersebut juga tidak sepenuhnya menjadi kesalahan pihak sekolah tetapi juga orangtua pelajar sendiri yang seharusnya lebih dapat mengawasi aktivitas dan perkembangan anak-anaknya di luar sekolah. Pelajar yang terlibat dalam pesta miras tersebut dilakukan

pembinaan dan pemberitahuan kepada pihak orangtua untuk dapat lebih mengawasi kegiatan anak-anaknya di luar sekolah.

Selain itu, salah satu warga juga berhasil menggagalkan aksi tawuran antar pelajar di Kabupaten Tegal pada bulan Oktober 2019 dengan melaporkannya kepada pihak kepolisian. Sehingga, pihak kepolisian dapat sigap menghadang rombongan pelajar yang akan melakukan aksi tawuran tersebut sebelum sampai tujuan. Peran aktif masyarakat dalam memberikan laporan sebagai upaya pencegahan tindak kenakalan remaja sangat membantu pihak kepolisian dalam melaksanakan tugasnya dalam mengamankan lingkungan.

Berdasarkan kasus-kasus kenakalan remaja yang telah dijelaskan sebelumnya maka dapat disimpulkan bahwa akar permasalahan yang mendominasi masalah kenakalan remaja di Kabupaten Tegal adalah faktor lingkungan keluarga. Orangtua yang kurang memperhatikan perkembangan anaknya, memberikan perhatian berlebih, kurang pengawasan terhadap aktivitas anak serta kurang menumbuhkan budaya agama dalam diri anak. Hal tersebut menyebabkan anak menjadi kebingungan terhadap karakternya sendiri dan lebih mudah terbawa pada lingkungan yang buruk. Sedangkan, faktor yang mendukung lainnya adalah lingkungan sekolah, karena pelajar yang melakukan tindak kenakalan remaja dapat dipengaruhi oleh teman sebaya yaitu dengan mengikuti tindakan buruk teman-temannya di sekolah yang tidak seharusnya dilakukan dan kurangnya pengawasan dari pihak sekolah. Baik keluarga maupun sekolah merupakan unit yang sangat berpengaruh terhadap karakter anak.

Kompleksnya masalah kenakalan remaja yang dipengaruhi oleh banyak faktor membuat masalah ini tidak dapat diselesaikan oleh satu instansi pemerintah saja, harus ada kerjasama antar instansi pemerintah, lembaga pendidikan, dan masyarakat untuk mencegah dan menanggulangi masalah kenakalan remaja di Kabupaten Tegal. Hal tersebut dikarenakan pemberlakuan hukum untuk anak sebagai pelaku tindak pidana menjadi dilema tersendiri bagi aparat penegak hukum, karena disisi lain anak-anak sebagai pelaku tindak pidana masih memiliki masa depan dan memiliki hak untuk melanjutkan pendidikan namun disisi lain juga harus menanggung sanksi sosial yang mungkin akan terus membekas dari lingkungan masyarakat. Namun, apabila hukum tidak ditegakkan maka tidak akan efek jera bagi pelaku dan juga menjadi pembelajaran bagi orang lain agar tidak melakukan hal yang sama.

Kerjasama antara pemerintah, masyarakat dan swasta dalam menangani suatu masalah yang kompleks disebut dengan *Collaborative Governance*. Ansell dan Gash menjelaskan *collaborative governance* :

“suatu pengaturan pemerintahan dimana satu atau lebih lembaga publik secara langsung melibatkan para pemangku kepentingan nonpemerintah dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang bersifat formal, berorientasi pada konsensus, deliberatif yang bertujuan untuk membuat dan menerapkan kebijakan publik serta mengelola program ataupun aset publik.” (Ansell dan Gash, 2007)

Pemerintahan kolaboratif dilatarbelakangi karena adanya keterbatasan kemampuan baik sumber daya manusia maupun jaringan yang dimiliki suatu instansi dalam menangani masalah-masalah yang terjadi.

Kolaborasi yang dilakukan berdasarkan Surat Keputusan Bersama 22 Desember 2009 tentang Penanganan Anak Yang Berkaitan dengan Hukum bahwa

untuk meningkatkan penanganan anak yang berhadapan dengan hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam huruf b, perlu kerja sama yang terpadu antar penegak hukum dalam pelaksanaan sistem peradilan pidana terpadu untuk pemenuhan kepentingan terbaik bagi anak. Sehingga, untuk mengetahui siapa saja yang terlibat dalam penanganan kenakalan remaja dapat diketahui di dalam pasal 5, Penanganan anak yang berhadapan dengan hukum dilakukan oleh:

- a. Mahkamah Agung Republik Indonesia;
- b. Kejaksaan Agung Republik Indonesia;
- c. Kepolisian Negara Republik Indonesia;
- d. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia;
- e. Kementerian Sosial Republik Indonesia; dan
- f. Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia.

Dalam meminimalisir kasus yang merugikan anak, pemerintah daerah Kabupaten Tegal berupaya memberi perhatiannya dalam wujud Peraturan Daerah Kabupaten Tegal Nomor 5 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Anak. peraturan tersebut menjelaskan terkait kewajiban seorang anak dan hak yang didapatkan oleh anak.

Berdasarkan hasil penelitian "Penegakan Hukum Tindak Pidana Anak Sebagai Pelaku Dalam Sistem Peradilan Pidana Anak (Studi Kasus Di Polres Tegal)" bahwa hambatan yang dialami oleh Polres Tegal dalam menangani anak sebagai pelaku tindak pidana beberapa diantaranya adalah termasuk pemahaman

yang berbeda dalam menangani anak berhadapan dengan hukum dan kendala ego sektoral serta pandangan masyarakat terhadap perbuatan tindak pidana, sehingga menyebabkan kurangnya kerjasama antara pihak yang terlibat baik dalam kerjasama internal maupun eksternal. Hal tersebut melatarbelakangi penulis untuk meneliti pada kolaborasi institusi dalam upaya mengatasi kenakalan remaja di Kabupaten Tegal saat ini dan mencari alternatif pemecahan permasalahannya yang dituangkan dalam penelitian yang berjudul “***COLLABORATIVE GOVERNANCE*** DALAM MENGATASI KENAKALAN REMAJA DI KABUPATEN TEGAL”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah sebagaimana telah diuraikan, maka dapat dirumuskan masalah di dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana *collaborative governance* dalam mengatasi kenakalan remaja di Kabupaten Tegal?
2. Apa faktor-faktor yang menghambat dan mendukung *collaborative governance* dalam mengatasi kenakalan remaja di Kabupaten Tegal?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisis *Collaborative Governance* dalam mengatasi kenakalan remaja di Kabupaten Tegal.

2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menghambat dan mendukung *collaborative governance* dalam mengatasi kenakalan remaja di Kabupaten Tegal.

1.4 Kegunaan Penelitian

1. Secara Teoritis

Bagi kepentingan akademis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi bagi pembaca dan memberikan masukan dalam pengembangan ilmu pengetahuan khususnya Ilmu Administrasi Publik yang berkaitan dengan *Collaborative Governance*.

2. Secara Praktis

- a. Bagi Instansi

Memberikan kontribusi pemikiran kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Tegal dalam mengatasi kenakalan remaja, sebagai pengetahuan sekaligus sebagai bahan pertimbangan bagi lembaga atau instansi dalam pengambilan keputusan yang berhubungan dengan kenakalan remaja yang ada di Kabupaten Tegal.

- b. Bagi Peneliti

Dapat menambah wawasan dan pengalaman yang sebenarnya tentang *Collaborative Governance* dalam mengatasi kenakalan remaja di Kabupaten Tegal.

1.5 Kerangka Pemikiran Teoritis

1.5.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian tentang *Collaborative Governance* dalam mengatasi kenakalan remaja di Kabupaten Tegal tidak terlepas dengan melihat dari penelitian-penelitian yang telah dilakukan sebelumnya oleh peneliti yang lainnya. Berikut ini merupakan penelitian-penelitian yang sudah dilakukan oleh beberapa peneliti.

Tabel 1.6
Penelitian Terdahulu

No.	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Teori	Hasil Penelitian
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1	Tika Mutiarawati dan Sudarmo (2017)	<i>Collaborative Governance</i> dalam Penanganan Rob di Kelurahan Bandengan Kota Pekalongan	Ukuran keberhasilan <i>Collaborative Governance</i> menurut DeSeve	Hasil penelitian menunjukkan bahwa beberapa item untuk pertemuan kolaborasi tidak sukses karena kurangnya kepercayaan antara para pemangku kepentingan, tata pemerintahan yang buruk, tidak cukupnya sumber daya dan keseimbangan distribusi akuntabilitas dan tanggung jawab.
2	Wekiles Enembe (2018)	Peran pemerintah dalam menanggulangi kenakalan Remaja di desa Kabori distrik kembu Kabupaten Tolikara	Teori Peranan	Hasil penelitian menunjukkan bahwa kurangnya perhatian dari pihak pemerintah terhadap penyediaan sarana dan prasarana pendidikan, kurangnya tenaga guru, Jauhnya letak sekolah dari pemukiman, kurangnya pengawasan pihak keamanan dan mudahnya mendapatkan ijin keramaian, bebasnya minuman beralkohol.

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
3	Denny Irawan (2017)	<i>Collaborative Governance</i> (Studi Deskriptif Proses Pemerintahan Kolaboratif Dalam Pengendalian Pencemaran Udara di Kota Surabaya)	3 Tahapan dalam Proses Kolaborasi menurut Ratner	<p>Hasil penelitian menunjukkan bahwa tata kelola kolaboratif memiliki 3 tahap, yaitu mengidentifikasi hambatan dan peluang, debat strategi yang berpengaruh, dan merencanakan tindakan kolaboratif yang belum efektif. Hal ini ditunjukkan dengan kriteria kolaborasi yang belum terpenuhi seperti akuntabilitas dan akses terhadap sumberdaya. Kriteria tersebut menunjukkan kurangnya keterlibatan pemangku kepentingan lain dalam forum kolaborasi dan sumber daya keuangan yang tidak mencukupi.</p>
4	Iin Lapamusu (2018)	Peran Pemerintah Desa dalam Menanggulangi Kenakalan Remaja di Desa Balahu Kecamatan Tibawa Kabupaten Gorontalo	Teori Peran	<p>Hasil penelitian yang diperoleh melalui wawancara dengan para informan yang ada menunjukkan bahwa penyebab terjadinya kenakalan remaja di Desa Balahu yaitu: kurangnya perhatian Pemerintah desa, karena pemerintah desa lebih mengutamakan pembangunan infrastruktur ketimbang pembangunan pembentuk karakter pemuda di masa pertumbuhannya.</p>

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
5	Dimas Luqito Chusuma Arrozaaq (2016)	<i>Collaborative Governance</i> (studi tentang kolaborasi antar stakeholder dalam pengembangan kawasan minapolitan di Kabupaten Sidoarjo)	Proses <i>Collaborative Governance</i> menurut Emerson, Nabatchi, dan Balogh	Proses kolaborasi dalam pengembangan Kawasan Minapolitan sudah cukup baik. Hal ini dikarenakan kolaborasi sudah melalui pengerakan prinsip bersama, motivasi bersama dan pembentukan kapasitas bersama

Penelitian terdahulu di dalam penelitian ini dimaksudkan untuk menghindari kesamaan atau plagiasi yang dilakukan oleh peneliti terhadap peneliti lain yang telah melakukan penelitian terlebih dahulu berkaitan dengan *Collaborative Governnce*.

1. *Collaborative Governance* dalam Penanganan Rob di Kelurahan Bandengan Kota Pekalongan. Penelitian ini menitikberatkan penelitiannya untuk mengukur keberhasilan collaborative governance yang telah dilakukan di Kota Pekalongan. Terdapat persamaan dengan penelitian penulis yaitu penggunaan teori ukuran keberhasilan oleh DeSeve, yang membedakan penelitian ini dengan penelitian penulis yaitu fokus dan lokusnya. Dimana penelitian ini berfokus pada penanganan rob di Kota Pekalongan, sedangkan penelitian penulis berfokus pada penanganan kenakalan remaja di Kabupaten Tegal. Penelitian ini dapat membantu penulis dalam menganalisis keberhasilan *Collaborative Governance* dengan menggunakan ukuran keberhasilan menurut DeSeve.

2. Peran pemerintah dalam menanggulangi kenakalan Remaja di Desa Kabori Distrik Kembu Kabupaten Tolikara. Penelitian ini memiliki kesamaan dengan penelitian penulis yang terletak pada fokus penelitian yaitu kenakalan remaja. Perbedaannya terdapat pada teori yang digunakan untuk menganalisis fokus yang dibahas dalam penelitian, dimana dalam penelitian tersebut menggunakan teori peran sedangkan penulis menganalisis menggunakan teori *collaborative governance*.
3. *Collaborative Governance* (Studi Deskriptif Proses Pemerintahan Kolaboratif Dalam Pengendalian Pencemaran Udara di Kota Surabaya). Penelitian ini menitikberatkan pada proses kolaborasi yang terdapat dalam pengendalian pencemaran udara di Kota Surabaya dengan menggunakan pendekatan proses kolaborasi menurut Ratner. Penelitian ini memiliki kesamaan dengan penelitian penulis yaitu berkaitan dengan proses kolaborasi, namun yang membedakan adalah pendekatan yang digunakan dan juga fokus serta lokus dalam penelitian. Penelitian ini dapat membantu penulis dalam menganalisis peran masing-masing aktor yang terlibat dalam kolaborasi.
4. Peran Pemerintah Desa dalam Menanggulangi Kenakalan Remaja di Desa Balahu Kecamatan Tibawa Kabupaten Gorontalo. Penelitian ini menitikberatkan pada peranan dari pemerintah desa dalam menanggulangi kenakalan remaja. Penelitian tersebut memiliki kesamaan permasalahan yang dibahas hanya saja penulis tidak hanya melihat bagaimana peran salah satu aktor dalam menanggulangi

kenakalan remaja tetapi melihat kerjasama yang dibangun oleh pemerintah daerah dan aparat penegak hukum dalam mengatasi kenakalan remaja. Penelitian ini juga memiliki perbedaan dengan penelitian penulis dari segi lokus yang diambil dalam penelitian.

5. *Collaborative Governance* (studi tentang kolaborasi antar stakeholder dalam pengembangan kawasan minapolitan di Kabupaten Sidoarjo). Penelitian ini mempunyai persamaan dengan penelitian penulis yaitu pada proses kolaborasi, yang membedakan adalah pendekatan yang digunakan dalam penelitian serta fokus dan lokusnya. Penelitian ini dapat membantu penulis untuk membandingkan proses kolaborasi menurut ahli yang berbeda.

1.5.2 Administrasi Publik

Administrasi berasal dari kata *to administe*, yang diartikan sebagai *to manage* (mengelola). Secara etimologis, administrasi dapat diartikan sebagai kegiatan dalam mengelola informasi, manusia, harta benda, hingga tercapainya tujuan yang terhimpun dalam organisasi (Damai Darmadi dan Sukidin, 2009:4). Sedangkan publik diartikan sebagai rakyat atau masyarakat.

Menurut Z. Wajong, administrasi publik adalah kegiatan yang dilakukan untuk mengendalikan usaha-usaha instansi pemerintah agar tujuannya tercapai. Administrasi publik meliputi setiap bidang dan aktivitas yang menjadi sasaran kebijakan pemerintah, termasuk proses formal dan

kegiatan-kegiatan DPR, fungsi-fungsi yang berlaku dalam lingkungan pengadilan, dan kegiatan-kegiatan dari lembaga militer (Gerald E Caiden dalam Damai Darmadi dan Sukidin, 2009:10).

Definisi yang disampaikan oleh Gerald E Caiden didukung oleh Pffifner dan Presthus dalam Syafiie (2011:31) dalam Meika Permata Sari (2019:13) yang mengatakan bahwa Administrasi Negara meliputi implementasi kebijaksanaan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik; Administrasi Negara dapat didefinisikan sebagai koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok melaksanakan kebijaksanaan pemerintah meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah.

Menurut Chandler dan Plano dalam Keban (2008:3), mengemukakan bahwa administrasi publik adalah proses dimana sumberdaya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Administrasi publik sebagai “what government does” (apa yang dikerjakan pemerintah), baik langsung maupun tidak langsung, sebagai suatu tahapan siklus pembuatan kebijakan publik, dan sebagai kegiatan yang dilakukan secara kolektif karena tidak dapat dikerjakan secara individu.

Administrasi publik mempunyai fungsi yang dominan dalam kehidupan kehidupan karena kuat mengendalikan hidup masyarakat melalui keputusan yang diambil oleh pemerintah berupa kebijakan yang diterapkan yang berpengaruh terhadap kehidupan masyarakat. Oleh karena itu, yang

paling harus diperhatikan oleh seorang administrator adalah berupaya untuk menghasilkan keputusan-keputusan yang efektif dan memperhatikan pendapat publik dan kepentingan publik karena pada dasarnya keputusan yang diambil oleh seorang administrator harus menjawab persoalan-persoalan publik.

Berdasarkan definisi administrasi publik menurut beberapa ahli yang telah dipaparkan, dapat disimpulkan bahwa administrasi publik merupakan usaha kerjasama yang dilakukan oleh organisasi publik dalam memformulasikan dan mengimplementasikan serta mengelola keputusan-keputusan dalam memenuhi kebutuhan publik termasuk di dalamnya dalam memberikan pelayanan publik.

Administrasi publik merupakan ilmu pengetahuan yang dinamis dan telah mengalami pembaharuan dari waktu ke waktu sesuai dengan tantangan yang dihadapi. Paradigma merupakan sudut pandang ahli tentang perananan dan tantangan Administrasi Publik dalam menjawab masalah yang muncul. Paradigma menurut Denhardt dan Denhardt (2003: 28-29) dalam artikel Alih Aji Nugroho (2018) yang berjudul “Paradigma Administrasi Publik”, sebagai berikut:

1. Old Public Administration

Paradigma *old public administration* atau administrasi negara lama berkaitan dengan konsep dikotomi politik-administrasi. Dimana dalam konsep tersebut proses pembuatan kebijakan adalah proses politik dan pelaksanaan kebijakan adalah proses administrasi. Paradigma OPA

bercirikan pentingnya efisiensi dalam organisasi publik dengan mengutamakan prosedur birokrasi formal dan berlandaskan pada moral yang baik dalam manajemen dan pelayanan publik. Namun, terdapat penekanan loyalitas dari atasan kepada bawahan karena ditandai dengan otoritas birokrasi yang *top-down*. Selain itu juga terdapat pembatasan campur tangan pemerintah dalam urusan pribadi atau kelompok.

2. *New Public Management*

Prinsip dasar dari NPM adalah menjalankan administrasi negara sebagaimana menggerakkan sektor bisnis, oleh karena itu NPM juga sering disebut juga sebagai konsep *reinventing government*. Pada konsep NPM ini kegiatan yang tidak bisa dilakukan secara efektif dan efisien oleh pemerintah maka akan diserahkan kepada pihak swasta. Sehingga sasaran utama perubahan pada paradigma NPM adalah peningkatan cara pengelolaan pemerintah dan penyampaian kepada masyarakat dengan penekanan pada efektif dan efisien.

3. *New Public Service*

Dasar teoritis paradigma NPS ini dikembangkan dari teori tentang demokrasi, dengan lebih menghargai perbedaan, partisipasi dan hak asasi warga negara. Dalam NPS konsep kepentingan publik merupakan hasil dialog berbagai nilai yang ada di tengah masyarakat. Dalam konsep NPS, bahwa administrasi publik lebih banyak mendengar daripada berkata dan lebih banyak melayani daripada mengarahkan, karena terdapat pola pikir dalam konsep ini yaitu bahwa pelayanan kepada masyarakat adalah hal yang

wajib bagi pemerintah. Perspektif *new public service* menghendaki peran administrator publik untuk melibatkan masyarakat dalam pemerintahan dan bertugas untuk melayani masyarakat. Dalam menjalankan tugas tersebut, administrator publik menyadari adanya beberapa lapisan kompleks tanggung jawab, etika, dan akuntabilitas dalam suatu sistem demokrasi. Administrator yang bertanggung jawab harus melibatkan masyarakat tidak hanya dalam perencanaan tetapi juga pelaksanaan program guna mencapai tujuan-tujuan masyarakat.

Keterkaitan administrasi publik di dalam penelitian ini adalah bahwa *Collaborative Governance* merupakan bagian dari *Good Governance*. Teori *Governance* sendiri terdapat di dalam paradigma *New Public Service* dimana pokok pikiran dalam paradigma tersebut adalah membangun koalisi atau kerjasama lembaga pemerintah, swasta dan masyarakat baik dalam perencanaan maupun pelaksanaan suatu program untuk tujuan masyarakat.

1.5.3 Manajemen Publik

Manajemen adalah suatu proses penyelenggaraan berbagai kegiatan dalam rangka penerapan tujuan dan sebagai kemampuan atau ketrampilan orang yang menduduki jabatan manajerial untuk memperoleh suatu hasil dalam rangka pencapaian tujuan melalui kegiatan-kegiatan orang lain. Manajemen merupakan inti dari administrasi karena manajemen merupakan alat pelaksana utama administrasi (Andri Feriyanto, 2015:4).

“Manajemen publik merupakan penelitian interdisipliner aspek generik organisasi. Merupakan perpaduan dari perencanaan,

pengorganisasian, dan pengendalian fungsi manajemen dengan manajemen sumber daya manusia, keuangan, informasi fisik, dan sumber daya politik.” (Overman (1984:1)

Manajemen publik secara singkat menunjukkan arti dalam proses me-manage publik. Dengan kata lain manajemen publik berarti proses untuk melayani, mengelola, dan mengatur segala urusan publik. Sehingga dalam pengertiannya, manajemen publik merupakan bagian dari administrasi publik, dimana proses administrasi publik merupakan kegiatan manajemen itu sendiri. Menurut ahli, manajemen publik adalah memfokuskan pada bagaimana organisasi publik mengimplementasikan kebijakan publik.

Dalam hal ini dapat disimpulkan bahwa manajemen publik merupakan sebuah kinerja kompleks dari aktornya yaitu pemerintah dan seluruh pegawainya untuk melayani publik dengan sebaik-baiknya dan publik merasa terpenuhi semua keinginannya dengan baguaya kinerja atau pengaturan dari dalam organisasi publik itu sendiri. Pengaturannya yang bukanlah murni untuk sekedar mencapai profit organisasi melainkan melayani konsumen yang berupa masyarakat sehingga harus memperhatikan manajemen semua aspek yang menjadi penunjang kinerja organisasi.

Fokus manajemen publik adalah strategi yang diciptakan untuk menyelesaikan masalah yang ada di lingkungan eksternal dan internal organisasi. Manajemen itu juga dapat dikatakan tidak hanya terjadi dalam konteks pemerintahan, sehingga dapat juga dikatakan bahwa organisasi apapun yang mengurus dan melayani publik adalah organisasi publik dan harus menggunakan konsep pelayanan publik atau manajemen publik.

1.5.4 *Governance*

Menurut Dwiyanto (2005:79-84) dalam Ratna Trisuma Dewi (2012:67) *governance* menunjuk pada pengertian bahwa kekuasaan tidak lagi semata-mata dimiliki atau menjadi urusan pemerintah, *governance* menekankan pada pelaksanaan fungsi *governing* secara bersama-sama oleh pemerintah dan institusi lain yakni LSM, perusahaan swasta maupun warga negara. Meskipun perspektif *governance* mengimplikasikan terhadinya pengurangan peran pemerintah, pemerintah sebagai institusi tidak bisa ditinggalkan begitu saja.

Konsep *governance* menurut Stoker (1998, 1718) merujuk kepada pengembangan dari gaya memerintah dimana batas-batas antara dan diantara sektor publik dan sektor privat menjadi kabur (Ewalt, 2001;8). Pengaburan batas-batas ini sejalan dengan kebutuhan dari negara modern untuk lebih melibatkan mekanisme politik dan pengakuan akan pentingnya isu-isu menyangkut empati dan perasaan dari publik untuk terlibat sehingga memberikan kesempatan bagi adanya mobilisasi baik secara sosial maupun politik (Stoker, 2004; 10 dalam Jurnal Ida Ayu, 2017).

Ada beberapa dimensi penting dari *governance*, Dwiyanto (Nurhaeni, 2010:25-26) dalam Ratna Trisuma Dewi (2012:68) menjelaskan bahwa dimensi pertama dari *governance* adalah dimensi kelembagaan yang menjelaskan bahwa *governance* merupakan sebuah sistem yang melibatkan banyak pelaku (*multistakeholders*), baik dari pemerintah maupun dari luar pemerintah dalam penyelenggaraan berbagai kegiatan untuk menanggapi

masalah dan kebutuhan publik. Dimensi kedua dari *governance* adalah nilai yang menjadi dasar dalam penggunaan kekuasaan. Nilai-nilai administrasi publik yang tradisional seperti efisiensi, dan efektifitas telah bergeser menjadi nilai keadilan sosial, kebebasan, dan kemanusiaan. Dimensi ketiga dari *governance* adalah dimensi proses yang mencoba menjelaskan bagaimana berbagai unsur dan lembaga pemerintah memberi respon terhadap berbagai masalah publik yang muncul di lingkungannya. Dengan mengkaji *governance* dari ketiga dimensi itu, maka *governance* menjelaskan keterlibatan banyak pelaku dan jejaring pelaku dalam proses formulasi dan implementasi kebijakan yang dilakukan untuk mencapai tujuan dan atau menyelesaikan masalah bersama.

Andrew dalam Syafri (2012: 180) mendefinisikan *governance* sebagai cara dimana pemerintah bekerja sama dengan pemangku kepentingan lain dalam masyarakat, menerapkan kewenangan dan mempengaruhi dalam mengusahakan kesejahteraan masyarakat dan tujuan jangka panjang suatu bangsa. Hal tersebut disebabkan karena ujian yang ingin dicapai oleh pemerintah adalah berjangka panjang maka dari itu pengupayaan kesejahteraan masyarakat pada negara demokratis perlu untuk melibatkan semua pemangku kepentingan yaitu pemerintah, swasta, dan masyarakat atau yang biasa dikenal dengan tiga pilar *good governance*. Menurut Sahya Anggara (2016), ketiganya merupakan satu kesatuan antara satu dengan yang lainnya saling berinteraksi dalam menjalankan fungsinya masing-masing.

Lembaga Administrasi Negara (LAN) mengartikan *good governance* sebagai proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public goods and services*. Arti *good* dalam *good governance* mengandung makna nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan atau kehendak rakyat untuk dapat meningkatkan kemampuannya dalam pencapaian tujuan kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. *Good* mengandung makna pula bahwa terdapat aspek fungsional pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan. Dari segi aspek fungsional, *governance* dapat ditinjau dari apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dalam upaya mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Dalam konteks *good governance*, pemerintah ditempatkan sebagai fasilitator atau katalisator, sementara tugas untuk memajukan dan mengawal proses pelaksanaan pembangunan terletak pada semua komponen negara, meliputi kelompok-kelompok *private* (swasta) dan masyarakat.

UNDP memberikan definisi *good governance* (Sahya Anggara:2016) sebagai hubungan yang sinergis dan konstruktif di antara negara, sektor swasta dan masyarakat (*society*). UNDP mengajukan karakteristik *good governance* yaitu Partisipasi, Penegakan hukum, Transparansi, Responsif, Konsensus, Kesamaan, Efektifitas dan Efisiensi, Akuntabilitas, serta Visi Strategi.

Secara keseluruhan, prinsip-prinsip *good governance* pada dasarnya mengandung nilai yang bersifat objektif dan universal yang menjadi acuan

dalam menentukan tolok ukur atau indikator dan ciri-ciri atau karakteristik penyelenggaraan pemerintahan negara yang baik, karena pada akhirnya, pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang dapat melindungi dan mengedepankan kepentingan publik. Untuk mewujudkan pemerintahan yang baik maka beberapa cara dapat dilakukan yaitu :

1. Dibutuhkan komitmen dari pihak pemerintah, swasta, dan masyarakat.
2. Adanya koordinasi yang baik dan integritas, profesionalisme serta etos kerja dan moral yang tinggi untuk memenuhi tuntutan masyarakat.
3. Pemerintah harus dapat mengelola sumber daya yang tersedia secara efektif, efisien, transparan, dan akuntabel.
4. Terpenuhinya unsur-unsur yang mendasari prinsip *good governance*.

Keterkaitan antara *Governance* dengan manajemen publik adalah bahwa fokus manajemen publik yaitu strategi yang diciptakan untuk menyelesaikan masalah-masalah publik dan berkembangnya konsep *governance* adalah untuk meningkatkan pelayanan kepada publik. Seperti yang kita ketahui bahwa pelayanan publik tidak hanya dapat ditangani oleh pemerintah untuk itu perlu adanya pembagian peran dengan lembaga nonpemerintah sehingga pelayanan dapat lebih optimal.

1.5.5 Collaborative Governance

1.5.5.1 Pengertian Collaborative Governance

Collaborative Governance merupakan salah satu pengembangan konsep dan keilmuan dari *Governance*. Secara epistemologi, kata

kolaborasi berasal dari bahasa Inggris, yaitu 'co-labour' yang artinya bekerja bersama. Sedangkan secara filosofis, kolaborasi merupakan upaya yang dilakukan oleh berbagai pihak untuk mencapai tujuan yang sama. Menurut Samatupang dan Sridharan (2008) dalam Jurnal Dimas Luqito (2017:5) kolaborasi merupakan upaya mengumpulkan berbagai pihak dengan kepentingan berbeda untuk menghasilkan visi bersama, membangun kesepakatan mengenai suatu masalah, menciptakan solusi untuk masalah tersebut, dan mengedepankan nilai-nilai bersama untuk menghasilkan keputusan yang menguntungkan semua pihak.

Menurut Scharge dalam Harley dan Bisman (2010: 18) dalam jurnal Dimas Luqito (2017), kolaborasi merupakan upaya penyatuan berbagai pihak untuk mencapai tujuan yang sama. Kolaborasi membutuhkan berbagai macam aktor, baik individu maupun organisasi yang bahu-membahu mengerjakan tugas demi tercapainya tujuan bersama. Hal serupa diungkapkan oleh Leever (2010) dalam jurnal Dimas Luqito (2017:5) yang menyatakan bahwa kolaborasi adalah konsep yang digunakan untuk menjelaskan hubungan kerjasama yang dilakukan selama usaha penggabungan pemikiran oleh pihak-pihak tertentu. Pihak-pihak tersebut mencoba untuk mencari solusi dari perbedaan cara pandang terhadap suatu permasalahan.

Menurut Fendt (2010: 22) dalam Jurnal Dimas Luqito (2016:5) ada tiga alasan mengapa organisasi melakukan kolaborasi, yaitu :

- (1) Organisasi perlu berkolaborasi karena tidak dapat menyelesaikan tugas tertentu seorang diri tanpa bantuan pihak lain;
- (2) Dengan

berkolaborasi, keuntungan yang akan diperoleh organisasi dapat lebih besar jika dibandingkan dengan bekerja sendiri. (3) Dengan berkolaborasi, organisasi dapat menekan biaya produksi sehingga produk mereka dapat menjadi murah dan memiliki daya saing pasar.

Seperti halnya pemerintahan di dalam suatu negara, pemerintah tidak hanya mengandalkan pada kapasitas internal yang dimiliki dalam penerapan sebuah kebijakan dan pelaksanaan program. Keterbatasan kemampuan, sumberdaya maupun jaringan mendorong pemerintah untuk melakukan kerjasama dengan berbagai pihak, baik dengan sesama pemerintah, pihak swasta maupun masyarakat dan komunitas masyarakat sipil sehingga dapat terjalin kerjasama kolaboratif dalam mencapai tujuan program atau kebijakan.

“*Collaborative governance* adalah suatu pengaturan pemerintahan dimana satu atau lebih lembaga publik secara langsung melibatkan para pemangku kepentingan nonpemerintah dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang bersifat formal, berorientasi pada konsensus, deliberatif yang bertujuan untuk membuat dan menerapkan kebijakan publik serta mengelola program ataupun aset publik.” (Ansell dan Gash (2007:544)

Donahue dan Zeckhauser mengartikan “*collaborative governance can be thought of a form of agency relationship between government as principal, and private players as agent.*” (Donahue dan Richard, 2011:30 dalam Jurnal Dimas Luqito, 2016:6) Artinya bahwa pemerintahan kolaboratif dapat dianggap sebagai suatu bentuk hubungan kerja sama antara pemerintah sebagai regulator dan pihak swasta sebagai pelaksana.

Berdasarkan berbagai pengertian yang menjelaskan tentang *collaborative governance* maka dapat diterangkan bahwa pada dasarnya kebutuhan untuk berkolaborasi muncul dari hubungan yang saling

berketergantungan yang terjalin antar pihak. *Collaborative governance* dapat diterangkan sebagai sebuah proses yang melibatkan norma bersama dan interaksi saling menguntungkan antar aktor *governance*. Melalui perspektif *collaborative governance*, tujuan-tujuan positif dari masing-masing pihak dapat tercapai.

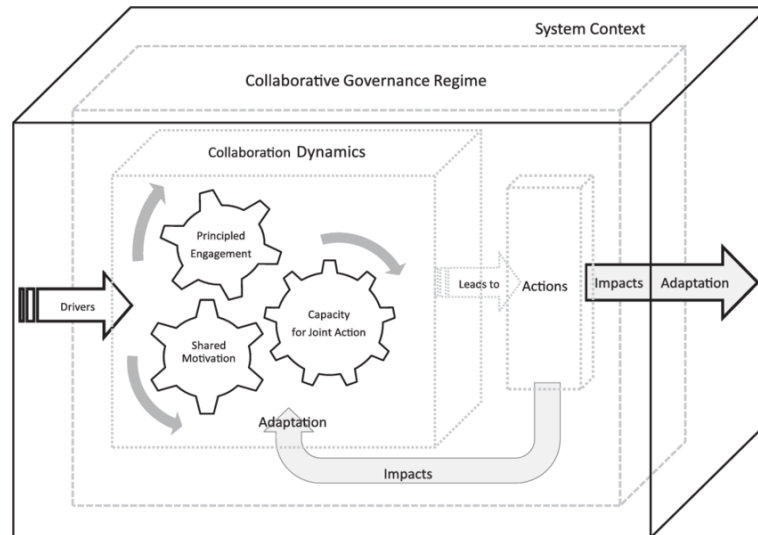
1.5.5.2 Model *Collaborative Governance*

1. Emerson, Nabatchi, dan Balogh

Menurut Emerson, Nabatchi, dan Balogh (2012) dalam Dimas Luqito (2017), teori kolaborasi atau *Collaborative Governance Regime* (CGR) menjelaskan secara rinci bagaimana proses kolaborasi yang bersifat dinamis dan bersiklus, dengan menghasilkan tindakan-tindakan dan dampak sementara, sebelum mengarah pada dampak utama, serta adaptasi terhadap dampak sementara.

Komponen dalam CGR untuk mengungkapkan fenomena kolaborasi. Berbagai komponen yang menjadi proses kolaborasi diantaranya adalah dinamika kolaborasi, tindakan kolaborasi, dan dampak sementara.

Gambar 1.1
Model *Collaborative Governance* menurut Emerson, Nabatchi, & Balogh



Sumber : Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2012.

(1) **Dinamika Kolaborasi**

Emerson fokus pada tiga komponen interaksi dari dinamika kolaborasi. Komponen tersebut antara lain : pergerakan prinsip bersama (*principle engagement*), motivasi bersama (*shared motivation*), dan kapasitas untuk melakukan tindakan bersama (*capacity for joint action*).

a. Pergerakan prinsip bersama (*principle engagement*)

Pergerakan prinsip bersama merupakan hal yang terjadi terus-menerus dalam kolaborasi. Beberapa hal seperti dialog tatap-muka, atau melalui perantara teknologi adalah cara untuk pergerakan prinsip bersama. Di dalam kompone ini terdapat penegasan kembali tujuan bersama, pembentukan dan pengembangan pinsip-prinsip bersama, yang sering diungkap dalam berbagai perspektif aktor yang

terlibat. Oleh karena itu, penyatuan prinsip merupakan inti dari hal ini (Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2012:10).

Karakteristik masing-masing aktor merupakan elemen kunci yang mempengaruhi seberapa baik prinsip bersama berjalan. Langkah awal kritis adalah bagaimana pemerintah memilih aktor yang akan terlibat dalam kolaborasi. Selanjutnya, setelah kolaborasi berkembang, kemudian barulah kegiatan penggerakan prinsip bersama terwujud.

b. Motivasi bersama (*shared motivation*)

Motivasi bersama hampir sama dengan dimensi proses kolaborasi yang diungkapkan oleh Ansell dan Gash kecuali legitimasi. Motivasi bersama menekankan pada elemen interpersonal yang kadang disebut dengan model sosial. Komponen ini diinisiasi oleh penggerakan prinsip bersama yang merupakan hasil jangka menengah. Namun, menurut Huxham dan Vangen dalam Emerson, Nabatchi, & Balogh (2012) motivasi bersama juga memperkuat dan meningkatkan proses penggerakan prinsip bersama. Emerson, Nabatchi, & Balogh (2012:13) mengartikan motivasi bersama sebagai siklus penguatan diri yang terdiri dari empat elemen saling menguntungkan diantaranya : kepercayaan bersama, pemahaman bersama, legitimasi internal, dan komitmen.

c. Kapasitas untuk melakukan tindakan bersama (*capacity for joint action*)

Tujuan kolaborasi adalah untuk menghasilkan outcome yang dihasilkan bersama yang tidak dapat dicapai secara individu atau satu aktor saja. Hal ini dikarenakan kolaborasi melibatkan aktivitas kooperatif untuk meningkatkan kapasitas diri dan orang lain dalam mencapai tujuan bersama. Dengan demikian, CGR harus menghasilkan kapasitas baru bagi masing-masing aktor untuk bertindak bersama yang dilakukan dalam kurun waktu tertentu.

Kapasitas untuk melakukan tindakan bersama dikonseptualisasikan dalam kerangka yang merupakan kombinasi dari empat elemen penting diantaranya : prosedur dan kesepakatan institusi, kepemimpinan, pengetahuan dan sumberdaya. Kapasitas untuk melakukan tindakan bersama seringkali dipandang sebagai hasil dari interaksi penggerakan prinsip bersama dan motivasi bersama. Namun, perkembangan kapasitas untuk melakukan tindakan bersama juga dapat memperkuat motivasi bersama dan penggerakan prinsip bersama yang memastikan tindakan dan dampak kolaborasi yang lebih efektif.

(2) Tindakan-tindakan Kolaborasi

Tindakan kolaborasi dilatarbelakangi oleh pemikiran mengenai sulit tercapainya tujuan jika hanya satu kelompok atau organisasi yang bertindak sendiri (Agranoff & Mc Guire, 2003). Tindakan-tindakan

dalam kolaborasi merupakan inti dari kerangka *Collaborative Governance*. Menurut Innes dan Booher dalam Emerson (2012) tindakan-tindakan kolaborasi merupakan hasil utama dari proses kolaborasi linier yang terkadang dikaitkan dengan dampak.

Tindakan kolaborasi yang efektif harus diungkapkan secara tersirat dengan perumusan tujuan yang jelas (Donahue, 2004). Hal ini dikarenakan akan sulit melakukan tindakan kolaborasi jika tujuan yang akan dicapai dari kolaborasi itu sendiri tidak dibuat secara eksplisit. Tindakan-tindakan kolaborasi pada prakteknya sangat beragam seperti pemberdayaan masyarakat, penetapan proses perijinan, pengumpulan sumber daya, dan monitoring sistem/praktik manajemen baru. Kemudian hasil daripada tindakan ini secara langsung membawa dampak sementara yang mengarah kembali pada dinamika kolaborasi, dan dampak jangka panjang.

(3) Dampak sementara serta adaptasi sementara dari proses kolaborasi

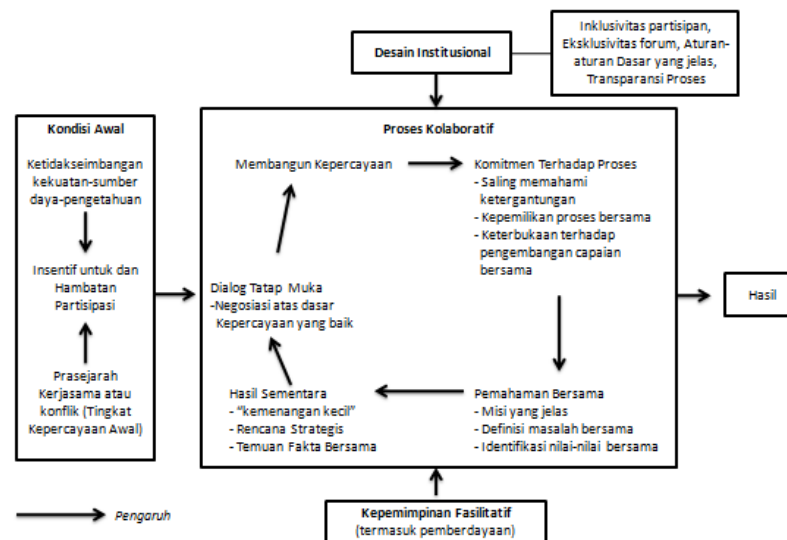
Dampak dalam CGR yang dimaksud adalah dampak sementara yang ditimbulkan selama proses kolaborasi. Karakteristik dampak ada yang diharapkan, yang tidak diharapkan, serta tidak terduga. Dampak yang diharapkan adalah “small-wins” yaitu hasil-hasil positif yang terus memberlangsungkan semangat para aktor. Sedangkan dampak yang tidak diharapkan seperti kendala-kendala dalam pelaksanaan

kolaborasi. Dampak tidak terduga juga dapat muncul secara langsung maupun tidak pada proses kolaborasi.

2. Ansell dan Gash

Model dari suatu kolaborasi lain juga disampaikan oleh Ansell dan Gash. Menurut Ansell dan Gash (2007:558-561) bahwa proses suatu kolaborasi dilakukan dalam beberapa tahapan. Suatu tahapan model kolaborasi menjadi penting untuk diperhatikan sebagai strategi dalam aspek pengelolaan suatu urusan publik. Meskipun proses kolaboratif sulit untuk dilaksanakan karena karakter-karakter dari tiap stakeholder yang berbeda satu dengan yang lainnya.

Gambar 1.2
Model *Collaborative Governance* menurut Ansell dan Gash



Sumber : Ansell dan Gash, 2007:550

(1) Kondisi Awal

Kondisi awal dalam model *Collaborative Governance* menurut Ansell dan Gash dipengaruhi oleh beberapa faktor yang menjadi pendukung atau penghambat dalam kolaborasi, faktor-faktor tersebut adalah ketidakseimbangan kekuatan yang dimiliki oleh masing-masing stakeholder, sumber daya, pengetahuan, sejarah kerjasama di masa lalu, dan kepentingan yang dimiliki oleh masing-masing stakeholder serta visi bersama yang ingin dicapai.

(2) Kepemimpinan Fasilitatif

kepemimpinan fasilitatif merupakan hal yang penting untuk menyatukan para pemangku kepentingan dan memberdayakan mereka agar saling terlibat dalam proses kolaboratif. Kepemimpinan Fasilitatif berkaitan dengan musyawarah yang dilakukan oleh stakeholder, penetapan aturan-aturan dasar yang jelas, membangun kepercayaan, memfasilitasi dialog antar stakeholders, dan pembagian keuntungan bersama.

(3) Desain Kelembagaan

Desain kelembagaan mengacu pada tata cara dan aturan dasar untuk kolaborasi yang sangat penting untuk legitimasi prosedural dari proses kolaboratif, transparansi proses, inklusivitas partisipan, dan eksklusivitas forum.

(4) Proses Kolaboratif

1. Dialog Tatap Muka (*Face to face dialogue*)

Semua bentuk proses *collaborative governance* dibangun dari dialog tatap muka secara langsung dari tiap stakeholder yang terlibat. Sebagaimana *collaborative governance* yang berorientasikan proses, dialog secara langsung sangat penting dalam rangka mengidentifikasi peluang dan keuntungan bersama. Dialog secara tatap muka langsung bukanlah semata-mata merupakan negosiasi yang ala kadarnya. Dialog secara langsung ini dapat meminimalisir antagonisme dan disrespect dari antar stakeholder yang terlibat. Sehingga, stakeholder dapat bekerjasama sesuai dengan tujuan dan kebermanfaatannya bersama.

2. Membangun Kepercayaan (*Trust building*)

Kolaborasi memang bukan semata tentang negosiasi antar stakeholder, namun lebih dari itu merupakan upaya untuk saling membangun kepercayaan satu dengan yang lainnya. Membangun kepercayaan perlu dilakukan sesegera mungkin ketika proses kolaborasi pertama dilakukan. Hal ini diupayakan agar para stakeholder tidak mengalami egosentrisme antar institusi. Oleh karenanya, dalam membangun kepercayaan ini, diperlukan pemimpin yang mampu menyadari akan pentingnya kolaborasi.

3. Komitmen Terhadap Proses (*Commitment to process*)

Komitmen tentunya memiliki relasi yang kuat dalam proses kolaborasi. Komitmen merupakan motivasi untuk terlibat atau berpartisipasi dalam *collaborative governance*. Komitmen yang kuat dari setiap stakeholder diperlukan untuk mencegah resiko dari proses kolaborasi. Meskipun komitmen memang merupakan hal yang rumit dalam kolaborasi. Komitmen merupakan tanggung jawab dari stakeholder supaya memandang relasi yang dilakukan sebagai hal yang baru dan tanggungjawab tersebut perlu dikembangkan.

4. Pemahaman Bersama (*Share Understanding*)

Pada poin yang sama dalam proses kolaborasi, stakeholder yang terlibat harus saling berbagi pemahaman mengenai apa yang dapat mereka (stakeholder) capai melalui kolaborasi yang dilakukan. Saling berbagai pemahaman ini dapat digambarkan sebagai misi bersama, tujuan bersama, objektivitas umum, visi bersama, ideologi yang sama, dan lain-lain. saling berbagi pemahaman dapat berimplikasi terhadap kesepakatan bersama untuk memaknai dan mengartikan suatu masalah.

5. Hasil Sementara (*Intermediate outcomes*)

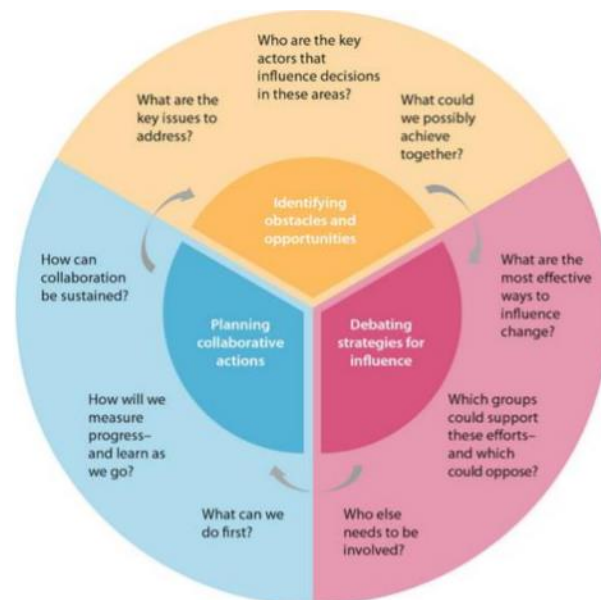
Hasil lanjutan dari proses kolaborasi terwujud dalam bentuk output atau keluaran yang nyata. Hal ini merupakan hasil proses yang kritis dan esensial dalam mengembangkan momentum yang

dapat membimbing demi keberhasilan suatu kolaborasi. Intermediate outcomes ini muncul apabila tujuan yang mungkin dan memberikan keuntungan dari kolaborasi yang mana secara relative konkrit dan ketika “small wins” dari suatu kolaborasi dapat dimungkinkan terjadi.

3. Ratner

Menurut Ratner, di dalam *collaborative governance* terdapat tiga fokus fase atau tiga tahapan yang merupakan proses kolaborasi dalam tata kelola pemerintahan. (Ratner, 2012:5 dalam jurnal Denny Irawan, 2017).

Gambar 1.3
Model *Collaborative Governance* menurut Ratner



Sumber : Ratner. Collaborative Governance Assessment. Malaysia: CGIAR (dalam Denny Irawan, 2017)

1. *Identifying Obstacles and Opportunities (Fase Mendengarkan)*

Pada tahap ini pemerintah dan stakeholders atau pemangku kebijakan yang melakukan kolaborasi akan melakukan identifikasi mengenai berbagai jenis hambatan yang akan dihadapi selama proses tata kelola pemerintahan. Pada tahap ini setiap stakeholders saling menerangkan mengenai permasalahan dan stakeholders lain saling mendengarkan setiap permasalahan yang diterangkan oleh setiap stakeholders yang terlibat. Kemudian memperhitungkan peluang dalam penyelesaian setiap permasalahan yang telah diidentifikasi, seperti solusi dari permasalahan yang akan terjadi. Pada dasarnya, fase ini merupakan fase saling mendengarkan mengenai permasalahan dan kesempatan untuk dapat memanfaatkan dari setiap permasalahan yang diterangkan oleh masing-masing stakeholders.

2. *Debating Strategies For Influence (Fase Dialog)*

Pada tahap ini, stakeholders atau pemangku kebijakan yang terlibat dalam tata kelola pemerintahan melakukan dialog ataupun diskusi mengenai hambatan yang telah diterangkan pada fase pertama. Diskusi yang dilakukan oleh masing-masing stakeholders yang terlibat meliputi diskusi mengenai langkah yang dipilih sebagai langkah yang paling efektif untuk memecahkan permasalahan. Kemudian mendiskusikan mengenai pihak-pihak yang mampu mendukung penyelesaian permasalahan dalam tata kelola pemerintahan yang telah diterangkan.

3. *Planning Collaborative Actions* (Fase Perencanaan)

Setelah melalui tahap mendengarkan mengenai permasalahan yang akan dihadapi dalam proses tata kelola pemerintahan dan melakukan diskusi mengenai penentuan strategi yang efektif untuk mengantisipasi permasalahan, pada tahap ini stakeholders atau pemangku kebijakan yang terlibat akan mulai melakukan perencanaan mengenai implementasi dari setiap strategi yang telah didiskusikan pada tahap sebelumnya, seperti langkah awal yang akan dilakukan dalam proses kolaborasi antar stakeholders yaitu pemerintah, pihak swasta dan masyarakat. Kemudian mengidentifikasi pengukuran setiap proses yang dilakukan dan menentukan langkah untuk menjaga proses kolaborasi agar terus berlangsung dalam jangka panjang.

1.5.6 Kenakalan Remaja

Santrock (2012) mengartikan kenakalan remaja sebagai kumpulan dari berbagai perilaku, dari perilaku yang tidak dapat diterima secara sosial sampai tindakan kriminal. Fuad Hasan (dalam Sudarsono, 2004:11) juga menyatakan bahwa kenakalan remaja dapat didefinisikan sebagai perbuatan anti sosial yang dilakukan oleh remaja yang jika dilakukan oleh orang dewasa dikualifikasikan sebagai tindakan kejahatan. Definisi ini di dukung Elliot & Ageton (1980:110) yang mengatakan bahwa kenakalan remaja ialah perilaku kejahatan terhadap manusia, benda, dan masyarakat serta penggunaan zat

berbahaya dan pelanggaran status yang dilakukan oleh remaja berusia 11-19 tahun tahun.

Dari segi hukum Singgih D Gunarsa (1988), mengatakan kenakalan remaja digolongkan dalam dua kelompok yang berkaitan dengan norma-norma hukum, yaitu: 1) Kenakalan yang bersifat amoral dan sosial serta tidak diatur dalam undang-undang, sehingga tidak dapat atau sulit digolongkan sebagai pelanggar hukum, 2) Kenakalan yang bersifat melanggar hukum dengan penyelesaian sesuai dengan undang-undang dan hukum yang berlaku sama dengan perbuatan melanggar hukum bila dilakukan orang dewasa.

Seperti yang dikatakan Kartono (2017:58) bahwa kriminalitas atau kejahatan itu bukan merupakan peristiwa herediter (bawaan sejak lahir, warisan) juga bukan merupakan warisan biologis. Tindakan kriminalitas itu, bisa dilakukan oleh siapapun juga, baik wanita maupun pria; dapat berlangsung pada usia anak, dewasa ataupun lanjut usia. Tindak kejahatan bisa dilakukan secara sadar misalnya, didorong oleh impuls-impuls yang hebat, didera oleh dorongan-dorongan paksaan yang sangat kuat, dan oleh obsesi-obsesi atau bahkan desakan pemenuhan kebutuhan hidup.

Adapun motif yang mendorong mereka melakukan tindak kejahatan dan kedursilaan itu antara lain ialah:

1. Untuk memuaskan kecenderungan keserakahan
2. Meningkatnya agresivitas dan dorongan seksual
3. Salah asuh dan salah didik orangtua sehingga anak menjadi manja dan lemah mentalnya

4. Hasrat untuk berkumpul dengan kawan senasib dan sebaya, dan kesukaan untuk meniru-niru
5. Kecenderungan pembawaan yang patologis atau abnormal
6. Konflik batin sendiri dan kemudian menggunakan mekanisme pelarian diri serta pembelaan diri yang irrasional

Beberapa ahli mengelompokkan penyebab terjadinya *juvenile delinquency* menurut beberapa teori, yaitu:

1. Teori Biologis

Tingkah laku sosiopatik atau delinkuen pada anak-anak dan remaja dapat muncul karena faktor-faktor fisiologis dan struktur jasmaniah seseorang, juga dapat cacat jasmaniah yang dibawa sejak lahir. Kejadian ini berlangsung:

- a. Melalui gen atau plasma pembawa sifat dalam keturunan atau melalui kombinasi gen
- b. Melalui pewarisan tipe-tipe kecenderungan yang luar biasa (abnormal)
- c. Melalui pewarisan kelemahan konstitusional jasmaniah tertentu

2. Teori Psikogenis

Teori ini menekankan sebab-sebab tingkah laku delinkuen anak-anak dari aspek psikologis atau isi kejiwaannya. Antara lain faktor intelegensi, ciri kepribadian, motivasi, sikap-sikap yang salah, fantasi, rasionalisasi, internalisasi diri yang keliru, konflik batin, emosi yang kontroversial, dan kecenderungan psikopatologis.

3. Teori Sosiogenis

Para sosiolog berpendapat penyebab tingkah laku delinkuen pada anak-anak remaja ini adalah murni sosiologis atau sosial-psikologis sifatnya. Misalnya disebabkan oleh pengaruh struktur sosial yang deviatif, tekanan kelompok, peranan sosial, status sosial atau internalisasi simbolis yang keliru. Maka faktor-faktor kultural dan sosial itu sangat mempengaruhi, bahkan mendominasi struktur lembaga-lembaga sosial dan peranan sosial setiap individu di tengah masyarakat, status individu di tengah kelompoknya partisipasi sosial, dan pendefinisian diri atau konsep diri.

4. Teori Subkultural Delinkuensi

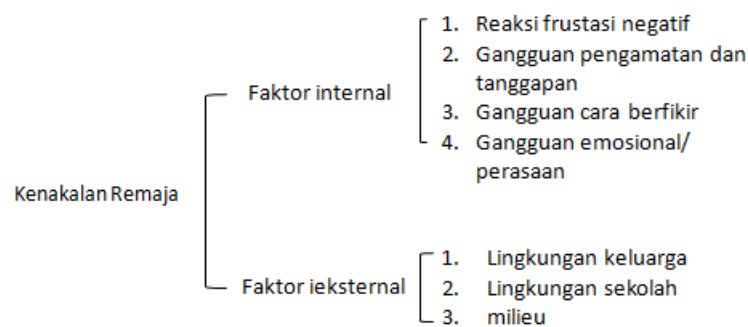
Menurut teori subkultural ini, sumber *juvenile delinquency* ialah sifat-sifat suatu struktur sosial dengan pola budaya (subkultural) yang khas dari lingkungan keluarga, tetangga, dan masyarakat yang didiami oleh remaja delinkuen tersebut. Fakta juga menunjukkan bahwa bertambahnya jumlah delinkuensi terjadi pada masyarakat dengan kebudayaan konflik tinggi dan negara-negara yang mengalami banyak perubahan sosial secara cepat.

Delinkuensi yang dilakukan oleh anak-anak, para remaja dan adolenses itu pada umumnya merupakan produk dari konstitusi defektif mental orangtua, anggota keluarga dan lingkungan tetangga dekat, ditambah dengan nafsu primitif dan agresivitas yang tidak terkendali. Semua itu mempengaruhi mental dan kehidupan perasaan anak-anak muda yang belum matang dan sangat labil. Di kemudian hari proses ini berkembang menjadi

bentuk defektif secara mental sebagai akibat dari proses pengkondisian oleh lingkungan sosial yang buruk (Kartono, 2017:57).

Kartono (2017: 110) menyimpulkan faktor-faktor yang mendorong tindakan kenakalan remaja adalah sebagai berikut,

Gambar 1.4
Faktor Kenakalan Remaja



Sumber : Kartono, 2017

Seperti yang dikutip oleh Jono Dirdjosisworo bahwa bentuk-bentuk *juvenile delinquency* adalah sebagai berikut :

1. Sering membolos dari sekolah dan berkeliaran tanpa tujuan
2. Menonton film porno yang dapat merusak jiwa remaja
3. Merokok dan mabuk
4. Ngebut dan berkeliaran di jalanan yang dapat mengganggu lalu lintas jalan
5. Kemerostan moral dengan pergaulan bebas
6. Perbuatan-perbuatan pelanggaran norma hukum, seperti mencuri, menganiaya, memperkosa, tawuran, narkoba, dan lain-lain

1.6 Operasionalisasi Konsep

Collaborative Governance adalah suatu bentuk kerja sama diantara 3 pilar *good governance* dalam mengatasi kenakalan remaja di Kabupaten Tegal. Untuk mengetahui bagaimana kolaborasi yang diciptakan oleh pemerintah daerah Kabupaten Tegal dan faktor pendukung serta penghambat dalam mengatasi kenakalan remaja di Kabupaten Tegal, maka peneliti menggunakan model *Collaborative Governance* menurut Ansell dan Gash. Hal tersebut dikarenakan model *Collaborative Governance* yang dikemukakan oleh Ansell dan Gash lebih tepat untuk menjawab permasalahan kenakalan remaja di Kabupaten Tegal, dimana dimulai dari kondisi awal, bagaimana desain kelembagaan, kepemimpinan fasilitatif hingga proses kolaboratif yang terstruktur akan memudahkan pemahaman peneliti.

1. *Collaborative Governance* dalam Mengatasi Kenakalan Remaja di Kabupaten Tegal

Collaborative Governance dalam Mengatasi Kenakalan Remaja di Kabupaten Tegal dapat diketahui pelaksanaannya melalui proses kolaborasi menurut Ansell dan Gash, yaitu :

a. Dialog Tatap Muka

Berdasarkan analisa penulis, bahwa di dalam suatu proses kolaborasi selalu diawali dengan dialog tatap muka. Aspek yang diamati dalam tahap ini adalah bentuk negosiasi dalam mengidentifikasi hasil dan hambatan dalam melaksanakan *collaborative governance*.

b. Membangun Kepercayaan

Proses kolaborasi berkaitan dengan upaya membangun kepercayaan antar stakeholder yang terlibat dalam kolaborasi mengatasi kenakalan remaja agar tidak mengalami egosentrisme selama melakukan proses kolaborasi. Aspek yang diamati dalam membangun kepercayaan selama proses kolaborasi dalam mengatasi masalah kenakalan remaja adalah

- 1) Komunikasi dan keterbukaan informasi antar aktor kolaborasi
- 2) Pelaksanaan tupoksi masing-masing aktor kolaborasi

c. Komitmen Terhadap Proses

Kepercayaan yang telah dibangun dalam proses kolaborasi akan menghasilkan sebuah komitmen bersama untuk mengatasi masalah kenakalan remaja di Kabupaten Tegal. Aspek yang diamati oleh peneliti dalam Komitmen terhadap proses adalah :

- 1) Pengakuan saling ketergantungan antar aktor dalam mengatasi masalah kenakalan remaja
- 2) Upaya masing-masing aktor kolaborasi dalam membangun kepercayaan
- 3) Motivasi untuk aktif berpartisipasi dalam setiap kegiatan kolaborasi sebagai bentuk tanggungjawab

d. Pemahaman Bersama

Para aktor yang terlibat kolaborasi dalam mengatasi kenakalan remaja di Kabupaten Tegal saling berbagi pemahaman mengenai apa

yang dapat mereka capai melalui kolaborasi. Aspek yang diamati dalam pemahaman bersama adalah :

- 1) Visi dan misi bersama dalam mengatasi kenakalan remaja
- 2) Tujuan dan arah strategis dari program

e. Hasil Sementara

Hasil Sementara merupakan inti dari proses kolaborasi. Pada tahap ini akan membuktikan apakah berdasarkan hasil dari proses kolaborasi dan dampak yang diakibatkan mengindikasikan tujuan kolaborasi dalam mengatasi kenakalan remaja tercapai atau tidak. Aspek yang diteliti adalah *small wins*. *Small wins* merupakan cita-cita jangka pendek yang ingin dicapai dalam mengatasi kenakalan remaja di Kabupaten Tegal.

2. Faktor Penghambat dan Faktor Pendorong

Dalam menganalisa faktor pendukung dan faktor penghambat *Collaborative Governance* dalam mengatasi kenakalan remaja di Kabupaten Tegal, peneliti menggunakan tiga variabel *collaborative governance* menurut Ansell dan Gash, yaitu sebagai berikut :

a. Kondisi Awal

Kondisi awal dalam model *Collaborative Governance* untuk mengamati bagaimana awal dimulainya kolaborasi antar stakeholders untuk mengatasi kenakalan remaja di Kabupaten Tegal.

- 1 Ketidakseimbangan sumberdaya instansi yang terlibat kolaborasi
- 2 Insentif untuk berpartisipasi dalam kolaborasi
- 3 Sejarah kerjasama kolaborasi

b. Desain Kelembagaan

Desain kelembagaan berkaitan dengan tata cara dan aturan-aturan dasar yang digunakan dalam menjalankan proses *Collaborative Governance*, sehingga untuk mengetahui desain kelembagaan, maka penulis akan mengamati tentang :

- 1 Aturan Dasar yang digunakan sebagai landasan hukum kolaborasi
- 2 Proses Transparansi dalam Kolaborasi

c. Kepemimpinan Fasilitatif

Kepemimpinan fasilitatif untuk menyatukan para stakeholders dan memberdayakan mereka agar saling terlibat dalam proses kolaboratif. Adapun kepemimpinan fasilitatif berkaitan dengan musyawarah, penetapan aturan-aturan dasar yang jelas, sehingga gejala yang diamati adalah:

- 1 *Leading Sector* kolaborasi
- 2 Kegiatan-kegiatan kolaborasi
- 3 Pengawasan kegiatan kolaborasi

1.7 Metode Penelitian

Menurut Sukmadinata (2010:52), metode penelitian pada dasarnya merupakan rangkaian cara atau kegiatan pelaksanaan penelitian yang didasari oleh

asumsi-asumsi dasar, pandangan-pandangan filosofis dan ideologis, pertanyaan dan isu-isu yang dihadapi. Suatu penelitian mempunyai rancangan penelitian (*research design*) tertentu. Rancangan ini menggambarkan prosedur atau langkah-langkah yang harus ditempuh, waktu penelitian, sumber data, dan kondisi dari data yang dikumpulkan, serta dengan cara bagaimana data tersebut dihimpun dan diolah. Tujuan dari rancangan penelitian adalah melalui penggunaan metode penelitian yang tepat, dirancang kegiatan yang dapat memberikan jawaban yang teliti terhadap pertanyaan-pertanyaan penelitian.

1.7.1 Desain Penelitian

Format desain penelitian yang digunakan oleh peneliti dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif. Moloeng (2012:12) mendefinisikan metodologi kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Penelitian deskriptif kualitatif ditujukan untuk mendeskripsikan dan menggambarkan fenomena-fenomena yang ada, baik bersifat alamiah maupun rekayasa manusia, yang lebih memperhatikan mengenai karakteristik, kualitas, keterkaitan antar kegiatan. Penelitian deskriptif tidak memberikan perlakuan, manipulasi atau perubahan pada variabel-variabel yang diteliti, melainkan menggambarkan suatu kondisi yang apa adanya.

Penelitian deskriptif kualitatif merupakan penelitian yang bersifat mendalam dan akan lebih tepat digunakan untuk meneliti masalah-masalah

yang membutuhkan studi mendalam seperti *collaborative governance* dalam mengatasi masalah kenakalan remaja di Kabupaten Tegal.

1.7.2 Situs Penelitian

Situs penelitian merupakan tempat atau wilayah dimana penelitian akan dilakukan. Lokasi atau wilayah yang diambil dalam penelitian ini adalah Pengadilan Negeri Slawi, Kejaksaan Negeri Slawi, Kepolisian Resor Tegal, Dinas Sosial Kabupaten Tegal, dan Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana Kabupaten Tegal.

1.7.3 Subjek Penelitian

Subjek penelitian dalam hal ini adalah individu, kelompok, atau organisasi yang dapat memberikan informasi-informasi mengenai fenomena atau kasus yang peneliti butuhkan untuk menunjang penelitian penulis atau yang biasa disebut informan. Untuk menentukan informan dalam penelitian ini, peneliti menggunakan prosedur purposive. Prosedur *Purposive sampling* adalah salah satu strategi menentukan informan yang paling umum di dalam penelitian kualitatif, yaitu menentukan kelompok peserta yang menjadi informan sesuai dengan kriteria terpilih yang relevan dengan masalah penelitian tertentu (Burhan Bungin, 2011:107).

Dalam penelitian ini, informan yang dipilih harus informan yang jujur dan dapat dipercaya serta yang benar-benar memahami dalam mengatasi

masalah kenakalan remaja di Kabupaten Tegal. Maka yang menjadi informan diantaranya:

1. Panitera Hukum Pengadilan Negeri Slawi
2. Kepala Sub Seksi Penuntutan Kejaksaan Negeri Slawi
3. Kepala Unit Perlindungan Perempuan dan Anak Polres Tegal
4. Pekerja Sosial Dinas Sosial Kabupaten Tegal
5. Kepala Bidang Pemberdayaan Perempuan Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk Dan Keluarga Berencana Kabupaten Tegal

1.7.4 Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data yang bersifat deskriptif, yaitu data yang berbentuk kata-kata, bukan dalam bentuk angka. Data diperoleh melalui berbagai macam teknik pengumpulan data misalnya wawancara, observasi, dan dokumentasi.

1.7.5 Sumber Data

1. Data primer

Data primer adalah data yang diambil dari sumber data secara langsung oleh peneliti melalui wawancara dan observasi terhadap informan penelitian. Sedangkan menurut Lofland (dalam Lexy J. Moleong, 2012:157) bahwa sumber data utama dalam penelitian

kualitatif ialah kata-kata dan tindakan. Sehingga data primer dalam penelitian ini adalah hasil wawancara peneliti dengan informan.

2. Data sekunder

Sugiyono (2016: 225) mengatakan bahwa data sekunder merupakan sumber data yang tidak langsung memberikan data kepada pengumpul data, misalnya melalui orang lain atau lewat dokumen. Sumber data sekunder digunakan untuk mendukung informasi yang didapatkan dari sumber data primer yaitu dari bahan pustaka, literatur, penelitian terdahulu, buku, laporan-laporan kegiatan. Sehingga sumber data sekunder dalam penelitian adalah hasil dari observasi dan studi dokumentasi yang dilakukan oleh peneliti.

1.7.6 Teknik Pengumpulan Data

1. Wawancara

Menurut Lexy J. Moleong (2012:186) wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara (interviewer) yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara (interviewee) yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu. Teknik wawancara yang digunakan oleh peneliti dalam penelitian ini adalah wawancara semiterstruktur. Jenis wawancara ini dalam pelaksanaannya lebih bebas bila dibandingkan dengan wawancara terstruktur. Tujuan dari wawancara semi terstruktur menurut Sugiyono (2008:233) adalah untuk menemukan permasalahan

secara lebih terbuka, di mana pihak yang diajak wawancara dimintai pendapat, dan ide-idenya.

2. Observasi

Observasi menurut Sugiyono (2012: 145) yaitu “observasi sebagai teknik pengumpulan data yang mempunyai spesifik berkenaan dengan perilaku manusia, proses kerja, gejala-gejala alam, dan responden yang diamati tidak terlalu besar. Proses observasi ini, peneliti dapat mengamati situasi-situasi yang ada di lapangan dengan mencatat apa yang dianggap penting untuk menunjang penelitian. Metode observasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah observasi partisipasi pasif, Menurut Sugiyono (2008:227), partisipasi pasif berarti dalam hal ini peneliti datang di tempat kegiatan orang yang diamati, tetapi tidak ikut terlibat dalam kegiatan tersebut.

3. Studi Dokumentasi

Menurut Sugiyono (2008:240) dokumen merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu. Dokumen bisa berbentuk tulisan, gambar, atau karya-karya monumental dari seseorang. Sugiyono (2008:240) menjelaskan bahwa hasil penelitian dari observasi atau wawancara akan menjadi lebih dapat dipercaya apabila didukung oleh adanya dokumen. Dokumentasi, yaitu mencari data mengenai hal-hal atau variabel yang berupa catatan, transkrip, buku, surat kabar, majalah, prasasti, notulen rapat, lengger, agenda, dan sebagainya.

1.7.7 Analisis dan Interpretasi Data

Menurut Sahya Anggara (2015) analisis data adalah proses penyusunan data agar dapat diinterpretasi.

Langkah analisis data menurut Sahya Anggara (2015):

1. Reduksi Data, dapat diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan data, pengabstrakan dari transformasi data besar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan.
2. Penyajian Data, yaitu penyajian sekumpulan informasi sistematis yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian tersebut dapat berbentuk matriks, grafik, jaringan atau bagan.
3. Menarik Kesimpulan, langkah verifikasi dilakukan sejak permulaan, pengumpulan data, pembuatan pola-pola, penjelasan konfigurasi yang mungkin, dan alur sebab akibat serta proposisi.

1.7.8 Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data

Pemeriksaan terhadap keabsahan data pada dasarnya, selain digunakan untuk menyanggah balik yang dituduhkan kepada penelitian kualitatif yang mengatakan tidak ilmiah, juga merupakan sebagai unsur yang tidak terpisahkan dari tubuh pengetahuan penelitian kualitatif (Moleong, 2007:320). Keabsahan data dilakukan untuk membuktikan apakah penelitian yang dilakukan benar-benar merupakan penelitian ilmiah sekaligus untuk menguji data yang diperoleh. Uji keabsahan data

dalam penelitian kualitatif meliputi uji, credibility, transferability, dependability, dan confirmability (Sugiyono, 2007:270).

Teknik pemeriksaan keabsahan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah triangulasi. Triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu. Denzin dalam Moeloeng (2007:330) membedakan empat macam triangulasi sebagai teknik pemeriksaan yang memanfaatkan penggunaan sumber, metode, penyidik, dan teori.

1. Triangulasi sumber, berarti membandingkan dan mengecek kembali derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam penelitian kualitatif (Patton dalam Moloeng (2007:330). Hal tersebut dapat dicapai dengan langkah :
 - (1) Membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara
 - (2) Membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakannya secara pribadi
 - (3) Membandingkan apa yang dikatakan orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakannya sepanjang waktu
 - (4) Membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang
 - (5) Membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan

2. Triangulasi metode, menurut Patton dalam Moloeng (2007:331), terdapat dua strategi yaitu :
 - (1) Pengecekan derajat kepercayaan penemuan hasil penelitian beberapa teknik pengumpulan data
 - (2) Pengecekan derajat kepercayaan beberapa sumber data dengan metode yang sama
3. Triangulasi penyidik, yaitu dengan jalan memanfaatkan peneliti atau pengamat lainnya untuk keperluan pengecekan kembali derajat kepercayaan data. Pemanfaatan pengamat lainnya membantu mengurangi kekeliruan dalam pengumpulan data (Moloeng, 2007:331)
4. Triangulasi teori, menurut Lincoln dan Guba dalam Moloeng (2007:331), berdasarkan anggapan bahwa fakta tidak dapat diperiksa derajat kepercayaannya dengan satu atau lebih teori.

Penelitian ini menggunakan pemeriksaan keabsahan data dengan triangulasi sumber, dimana dalam penelitian peneliti tidak hanya mencari sumber informasi dengan melakukan wawancara terhadap satu informan saja melainkan melakukan wawancara dengan beberapa informan yang berbeda, kemudian dipastikan kebenarannya dengan melakukan analisis data hasil wawancara dengan kondisi di lapangan melalui observasi dan dokumentasi yang berkaitan.